

Principperne for den kommunale Beskatning.

Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 23. Januar 1908.

Af

K. Riis-Hansen.

I 1903 blev det første Skridt taget til en kommunal Skattereform her i Landet. Jeg skal med Hensyn hertil kun drage de mest betydningsfulde Noviteter i Minde. Der er for det første de Ændringer, der omformede de før 1903 bestaaende Skatter, uden at der samtidig aabnedes nye Indtægtskilder: Ordningen af den interkommunale Beskatning, Forandringerne i Formue- og Lejlighedsskatten og de aflægse Hartkornsskatters Afløsning af en Ejendomsskyld, og dernæst de Ændringer, der betyde en virkelig finansiell Tilvækst: Selskabsbeskatningen, den kommunale Ejendomsskyld i Byerne og Statstilskuddet til Kommunerne. For Kommunerne som Helhed have disse Ændringer i 1905—06 indbragt en Merindtægt paa $4\frac{1}{4}$ Mill. Kr., men i Betragtning af, at Kommunernes reelle Totalbudget nu stærkt nærmer sig de 70 Mill. Kr., vilde det være urimeligt at vente, at denne Forøgelse skulde frembringe Velstand, hvor der før herskede Knaphed, tilmed da det allerede i lang Tid har været Skik at

tilvejebringe Balance i Budgettet ved Optagelse af Laan. Hertil kommer, at de nye Indtægter hovedsagelig lide af den samme Fejl, der ofte er bleven fremhævet som gældende for Kommuneskatterne i Almindelighed; de følge ikke den stadig fortsatte Vækst af de kommunale Udgifter. Efter at den kommunale Ejendoms-skyld nu omtrent er udnyttet indtil den legale Grænse, og efter at Statstilskuddet en Gang for alle har virket som en forbigaaende Formindskelse af Kravene til forøgede Skatteindtægter, begynder dette Krav paa ny at melde sig med usvækket Styrke. Ved en Betragtning af de kommunale Regnskaber synes de ny Indtægter heller ikke at skæppe særlig kraftigt; de forsvinde i Kommunernes Kasser og risle næsten spørløst bort til Dækning af de stadig stigende Udgifter. Ganske vist synes Laanene at have været noget mindre i de sidste Par Aar (i Provinsbyerne og i Sognekommunerne henholdsvis ca. $1\frac{1}{2}$ og 1 Mill. Kr. mod ca. 2 og ca. 1 à $1\frac{1}{2}$ Mill. Kr. for det forudgaaende Femaar), men Skatteprocenterne, der i Provinsbyerne i 19⁰⁵/₀₆ nærmest vare nedadgaaende, ere i de sidste Par Aar i fortsat Opgang*) og ere saaledes i adskillige Byer naet op paa en Højde, hvor selv teoretisk mindre passende Skatteformer synes at maatte foretrækkes. Nogen varig Forbedring af de kommunale Finanser er der saaledes ikke tilvejebragt ved Reformen i 1903. Dette var naturligvis heller ikke tilsigtet. Saaledes betegnes Loven af 1903 kun som indførende Ændringer i og Tillæg til de nugældende Regler, og den ene Halvdel

*) I Købstadforeningens Tidsskrift, Aargang 1907 Nr. 3, er givet en Oversigt over de kommunale Skatteprocenter i Provinsbyerne for de fire sidste Aar.

af Byernes Skatter (Skat paa faste Ejendomme) lodes ganske uberørt. Som bekendt foreligger der imidlertid nu et Forslag til en kommunal Skattereform her i Byen, og ude i Provinsbyerne er denne Sag stadig fremme og har i de sidste Aar været et stadigt Diskussions-emne paa Købstadsforeningens aarlige Repræsentantmøde. De Forslag, der saaledes have været fremme, sigte dels hen til en Modernisering af de faste Skatter og dels hen til at aabne nye Skatteklender. Medens vel nok det sidste Hensyn her i Byen har vejet stærkest til, har man i Provinsbyerne særlig følt Ulemperne ved den ganske ufyldstgørende Beskatningsform, der her er gældende for de faste Ejendomme, og har først og fremmest bestræbt sig for at tilvejebringe en Ændring heri. Forholdenes Udvikling vil dog sikkert ogsaa her inden ret længe kræve øgede Indtægter. Det kommunale Skatteproblem er saaledes i Øjeblikket levende, og Frugterne ville ikke udeblive længe. — Men hvorledes bør disse Frugter være?

Det kunde maaske nok synes mest nærliggende at hente de gode prøvede Grundsætninger ud fra den økonomiske Videnskabs Rustkammer og bringe disse til Anvendelse paa det fra Fortiden overleverede Skattesystem for saaledes at finde de Veje, en Reform her i Landet maatte gaa. Denne Fremgangsmaade forudsætter imidlertid Eksistensen af saadanne uomtvistelige Grundsætninger, og dette har jeg ikke turdet gaa ud fra. Jeg maa derfor vige endnu et Skridt tilbage, bag om selve de Principper, der skulle bruges, for at prøve disses Gyldighed. Selv om nu ogsaa denne Vej kan synes noget langsommelig, ja maaske endogsaa ret ørkesløs, saa danner den dog en nødvendig Forudsæt-

ning for en nogenlunde fyldestgørende Behandling af Problemet, og først naar dette Spørgsmaal er bragt paa det rene, er Tiden inde for de praktiske og politiske Modifikationer.

Selv om det i denne Forbindelse kun gælder om at præcisere de i Kommunebeskatningen gældende Principper, vil dette ikke indeholde nogen særlig Begrænsning. Ogsaa her ville nemlig de almindelige Skattnormer være gyldige. I deres Anvendelse og gensidige Afgrænsning vil der derimod kunne forekomme Forskelligheder, eftersom der er Tale om Stats- eller Kommunebeskatningen, og i denne Sammenhæng vil det naturligvis i særlig Grad blive disse Forskelligheder, der maa understreges, medens det fælles kun kan berøres mere løseligt.

Det vil falde mig lettest at løse den stillede Opgave gennem en kort Paavisning af de Grundideer, der til de forskellige Tider have dannet Baggrunden for den kommunale Skattepolitik. Paa denne Maade vil man bedst kunne se, hvorledes de forskellige Synspunkter brydes for til sidst at falde til Ro ved hinandens Side.

Oprindelig eksisterede der slet ikke noget fælles finansvidenskabeligt Synspunkt. I Statsbeskatningen anlagde man oftest en ren finansiel Synsvinkel; man spurgte hyppigst om, hvilken Skatteform der kunde skæppe bedst uden at indlade sig paa en smaalig Undersøgelse af, hvorledes Skatterne hvilede. I Kommunerne var Forholdene primitive; det drejede sig i det hele taget om faa Opgaver, og man løste det skattepolitiske Problem ikke ud fra almene Synspunkter, men rent konkret, stykkevis, efterhaanden som Op-

gaverne kom frem. Resultatet blev ligesaa mange forskelligartede Indtægter som Udgifter; Skuffesystemet gjaldt ogsaa her. Ogsaa selve Kredsen af de Individder, der samledes om de forskellige Opgaver, var usikker. Der opstod ofte en hel Række Specialkommuner hver med sit Formaal (Fattig-, Skole-, Vejevæsen m. v.). Rester af denne Ordning have — særlig i England — holdt sig helt ned til Nutiden. Mere eller mindre bevidst dukker dog efterhaanden et fælles Synspunkt for Bidragydelsen frem, udledet af de konkrete Forhold. Det blev ganske naturligt Nytteprincippet. Da den kommunale Sammenslutning, selv der, hvor Forholdene vare fæstnede gennem Indgriben fra Statsmyndigheden, endnu hvilede paa et halvvejs frivilligt Grundlag og yderligere væsentlig tog sig af Opgaver af økonomisk Natur, blev Princippet ret naturligt privatøkonomisk; den enkelte maa betale i Forhold til, som han har Interesse af at være Deltager.

Dette Forhold havde imidlertid ikke endnu fundet sin teoretiske Forklaring; det var foreløbig kun praktisk Politik. — Det blev den tyske Aflægger af den liberale Skole, der formede Teorien. I England fandt man sig foreløbig til Rette i den overleverede Praksis. I Tyskland trængte det kommunale Skatteproblem paa og krævede Løsning. Saa dannede da de tyske Liberale, der samledes paa Volkswirtschaftliche Kongres, i 60'erne Teorien om den dybe Modsætning mellem Stat og Kommune. Dette hænger nøje sammen med den snævre Begrænsning af Statens Virkeomraade. Statens Formaal var at hævde Magten og Retten, den ydre og indre Retssikkerhed. Men herudover maatte den ikke gaa; det, der laa udenfor, var overladt til den

private Økonomi. Det stødte dog paa Vanskeligheder at føre dette Synspunkt igennem i Praksis. Der var historisk overleverede Opgaver, som faldt uden for den afstukne Ramme, og der var ny opdukkende Opgaver, man ikke godt kunde skyde fra sig. Men her kom Kommunerne til Hjælp. Naar man overlod disse Opgaver, som Staten i Følge sin Natur maatte lade ligge, til Kommunerne, var Teorien reddet. Men saa maatte Kommunerne ogsaa nødvendigvis høre ind under den private Økonomis Omraade, og her maatte privat-økonomiske Principper være raadende. Statens Formaal er Magt og Ret, Kommunernes at drive økonomisk Virksomhed. Over for Statsopgaverne, der nødvendigvis maatte gennemføres, for at et ordnet Samfund kunde opretholdes, stod alle solidariske, og denne Solidaritet viser sig i denne Forbindelse deri, at alle skulle hjælpe til med at opretholde Staten, i Forhold til som de orke, efter deres Evne. I Statsbeskatningen gjaldt altsaa Evneteorien. I Kommunerne burde derimod Skatterne udredes, i Forhold til som den kommunale Virksomhed var til Fordel for den enkelte, og saaledes var den teoretiske Begrundelse af Nytteprincippet som gældende i Kommunebeskatningen gennemført.

Princippet naaede imidlertid ikke lige straks at give sig praktisk Udslag, og det stødte straks paa Modstand i Litteraturen. Forudsætningen, hvorpaa den hele Teori bygger, er jo ogsaa let angribelig. Staten gaar i stigende Grad uden for den af den liberale Økonomi trukne Grænse og griber af kulturelle eller sociale Grunde ind i den private Økonomis Sfære. Det er følgelig muligt, at Staten kommer i særligt For-

hold til enkelte Klasser eller enkelte Individier, kommer til at yde dem særlige Fordele, hvorfor naturligvis Staten lige saa vel som Kommunen er baade forpligtet og berettiget til at kræve særlige Bidrag. Nytteprincippet finder altsaa ogsaa Anvendelse inden for Statsomraadet. Paa den anden Side er mange af de kommunale Opgaver væsensbeslægtede med Statsopgaverne. Det er saaledes ofte ret tilfældigt og kan kun forklares ved en Henvisning til det historisk overleverede, om en bestemt Opgave er bleven taget op af Staten eller Kommunen. Og selv om visse Opgaver maa siges nærmest at være af kommunal Natur, vil det for det første ofte være umuligt at udmaale den Nytte, de enkelte Individier derigennem have haft, og for det andet maaske ogsaa urigtigt. Thi ogsaa her dukker der Lighedspunkter frem mellem Stat og Kommune. Lige saa sandt som Statsopgaver ofte have den Natur, at alle her over for maa staa solidariske, hjælpe til efter Magt og Evne, lige saa sikkert kan det samme være Tilfældet med Opgaver, der ganske vist fortrinsvis vedrøre den lille lokale Kreds, men som her inden for høre til de kulturelle eller sociale Fællesopgaver, over for hvilke den økonomiske Evne er den eneste naturlige Fordelingsmaalestok.

Dermed er den tyske liberale Skoles subtile Sondring mellem Stats- og Kommuneopgaver, mellem det i Staten og det i Kommunerne herskende Skatteprincip falden bort. Men hermed er Striden ikke endt. Dække Stat og Kommune i denne Forbindelse fuldstændig hinanden, eller bliver der dog en Gradsforskkel tilbage? Dette sidste er bleven benægtet. I saa Fald er en selv-

stændig kommunal Skattepolitik overflødig, og det naturligste for Kommunen vilde da være at benytte det foreliggende Statsskattesystem som Grundlag. Denne Fremgangsmaade anvendes særlig i Frankrig.

Det er iøvrigt ud fra Forudsætningen om Statens og Kommunens skattemæssige Identitet muligt at komme til forskellige Resultater med Hensyn til de Principper, der i det hele taget skulle følges inden for Beskatningen. — For den, der fastholder en liberal farvet Opfattelse af Stat og Kommune som kun dannende Grundlaget for de private Individiers Virksomhed, vil det i en Tid, hvor de praktiske Forhold endnu saa nogenlunde svare til dette Ideal, kunne være naturligt at hævde Evnen som den principielt eneste rigtige Skattebasis. En Akceptering af dette Princip som gældende ogsaa i Kommunebeskatningen vilde tilmed danne en god Modvægt, saafremt Kommunerne skulde være tilbøjelige til at blande sig for meget i økonomiske Forhold. Det er ud fra en saadan Tankegang, at den kommunale Skattereform her i Landet i 1860'erne maa ses. — Efter at Stat og Kommune imidlertid have givet sig i Kast med de mange kulturelle, økonomiske og sociale Opgaver, der danne Nutidens praktiske Politiks væsentligste Indhold, og efter at Evneprincippet yderligere har vist sig at indeholde farlige Konsekvenser i Retning af en for stærk progressiv Indkomstskat, der endogsaa synes at sigte hen til Undermineringen af det bestaaende individualistiske Samfund, vil det ligge nær at opgive Evnen som gyldig Skattnorm og gennem en Modernisering af Nytteprincippet at skabe en anden Rettesnor for Skattepolitikken. Dette er i

den nyeste Tid forsøgt af en Række forskellige Forfattere *).

At gaa nærmere ind paa disse Synspunkter vilde imidlertid føre langt ud over det kommunale Skatteproblem. I Følge det ovenfor antydede bliver det dog sikkert hverken Evnen eller Nytten, der bliver alene raadende som Skattenorm. De Synspunkter, der maa gøres gældende her, løbe aabenbart ikke sammen i ét Princip. Saa vel Evne som Nytte have Gyldighed baade i Stat og i Kommune, men i ulige Grad; der eksisterer nemlig trods al mulig Lighed dog her en Gradsforskul, og det baade af teoretisk og praktisk Art. Teoretisk, fordi de kommunale Opgaver i højere Grad end Statens have et rent økonomisk Indhold og derigennem hyppigere komme i Berøring med Enkeltinteresserne. Praktisk, fordi det i Kommunen, hvor Forholdene ere mindre og lettere overskuelige, vil være muligt at gennemføre en Fordeling efter Nytteprincippet i højere Grad end i Staten.

Konsekvensen heraf bliver, at der ikke eksisterer Identitet mellem Stat og Kommune, og der vil da blive Plads for et selvstændigt udformet kommunalt Skattesystem. Det er ud fra denne Opfattelse af Kommunens Stilling til Staten, at den preussiske Skattereform af 1893 maa ses. Interesseprincippet stilles dog her nærmest op som det principale, idet Loven indeholder et Krav om, at Udgifterne først og fremmest skulle dækkes gennem Gebyrer, Bidrag og Nytteskatter. Praktisk betyder dette naturligvis intet,

*) Som mest nærliggende Eksempler kan nævnes: i Sverige Wicksell, i Norge Morgenstjerne og Einarsen og her i Landet Falbe-Hansen.

naar man ikke anvender Nytten uden for det Omraade, hvor dette Princip virkelig hører hjemme, men det vilde dog sikkert have været heldigere nøje at have præciseret de Omraader, hvor henholdsvis Evnen og Nytten skal anvendes.

Det fælles for de to her fremsatte Principper i deres oprindelige Udformning er, at de ikke gribe ind i den bestaaende Indtægtsfordeling. Nytte er i sig selv et individualistisk Princip — noget for noget — og det indeholder følgelig en ret snæver Begrænsning af de kommunale Opgaver. Evneteorien, der oprindeligt formedes af Adam Smith og siden vandt Udbredelse inden for den liberale Økonomi, er i sig selv et ret utydeligt Begreb. *) Det Indhold, man oprindeligt lagde ind heri, faar man maaske tydeligst Øje paa ved at bestemme Begrebet negativt. Man tænkte sig vel nok, at de, der havde bedst Raad, ogsaa skulde udrede de største Bidrag, men uden at de hindredes i at nyde det fulde Udbytte af deres økonomiske Virksomhed, uden at den af de fri Omsætningslove afsatte Indtægtsfordeling maatte ændres. Konsekvensen blev den proportionale Indkomstskat, der som eneste Skat kunde rydde op med de overleverede indirekte Afgifter. Man anede oprindeligt ikke de farlige Konsekvenser, der laa skjulte i det tilsyneladende saa uskyldige Evneprincip. Først rejste sig imidlertid Kravet om, at der skulde gøres Forskel paa funderet og ikke funderet, paa Kapital- og

*) I Virkeligheden var det maaske nok — saaledes som det er bleven paavist af Seligman — snarest Nytten, der foresvævede Adam Smith, idet han ved Evne forstod den Indtægt, Borgerne erholdt under Statens Beskyttelse; denne Tanke traadte dog senere under Teoriens Udformning tilbage.

Arbejdsindtægt. Og saa kom Fordringen om Progression. Man har jo i den nyere Tid gjort mange skarpsindige Forsøg paa at finde den ideale Progression, t. Eks. ved Hjælp af Grænsenytteteorien, men foreløbig uden tilfredsstillende Resultat. Og medens Problemet atter og atter tages op, er der kommen et helt nyt Synspunkt til, der synes at give det hele Skattespørgsmaal ny Farve. Det er Wagners Krav om, at Skattepolitikken skal være social, at der herigennem skal drives Socialpolitik, at man i Skattepolitikken har et Middel, der ikke maa lades ubenyttet, til Udjevning af den sociale Ulighed. Dette Synspunkt bæres frem af den Tanke, at den Indtægtsfordeling, der fremkommer som Resultat af den fri Konkurrence, ikke er den ideale, men at det er tilladt at begrænse den private Ejendomsret i Overensstemmelse med, hvad der anses for paakrævet af Hensyn til den sociale Retfærdighed. Wagners Tanke har mødt stærk Modsigelse, og de fleste Tilhængere af det bestaaende privatkapitalistiske Samfund have taget Afstand herfra enten under Henvisning til, at Ideen ikke lader sig praktisk realisere, eller principielt.

Fra deres Side, der iøvrigt anerkende socialpolitiske Forholdsregler ud fra det angivne Synspunkt, er der særlig bleven fremsat den Indvending, at det vilde være urigtigt at besværliggøre Skattepolitikken ved Indblanding af et saadant Element, der er det egentlige Skatteformaal fremmed. Teoretisk synes en saadan Indvending ikke holdbar; saafremt man anerkender Udgangspunktet, synes det vanskeligt at faa Øje paa Grunden til, at netop Skattepolitikken skal være et Omraade, hvor socialpolitiske Synspunkter ikke maa

gøres gældende. Vil man Maalet, maa man ogsaa ville Vejen. Det er jo tilmed allerede ret almindeligt at anvende Skattepolitikken i andre Former Tjeneste (Brændevinsskat, Hundeskat m. v.). — En hel anden Sag er det, at det maaske kan være klogt ikke foreløbig at stille saa store Krav til Skattepolitikken i Retning af social Retfærdighed; det kunde maaske ellers blive endnu vanskeligere, end det allerede nu er Tilfældet, at faa tilvejebragt et vist anstændigt Minimum af Lighed i Beskatningen.

Medens man saaledes modsætter sig, at det socialpolitiske Synspunkt anlægges over for Beskatningen, har det selv samme Princip ret uanfægtet faaet Fodfæste ikke blot blandt Teoretikerne, men ogsaa i praktisk Politik og i den almindelige offentlige Bevidsthed. — Jeg tænker paa den saakaldte Konjunktur-gevinstbeskatning, som ogsaa Wagner tidligst har slaaet til Lyd for, og som vil være mest kendt som Beskatning af den stigende Grundværdi, men som maaske i Fremtiden vil faa en større Rækkevidde. Denne Beskatningsform vil nemlig — som det nærmere skal blive paavist — kun kunne motiveres ud fra det socialpolitiske Synspunkt, og man kan saaledes ikke paa samme Tid give en Grundværdistigningsafgift sin Tilslutning og principielt modsætte sig, at Beskatningen tages i Socialpolitikens Tjeneste.

Saaledes som Ejendomsret til Jord tidligere blev opfattet, indeholdt den tydeligvis ogsaa Ret til Grundens Værdistigning, hvad enten denne var frembragt af den paagældende Ejer selv gennem Kapitalanvendelse eller kunde føres tilbage til en andens (Privatpersons eller offentlig Myndigheds) Virksomhed eller kun kunde for-

klares ved en Henvisning til Konjunkturerne eller til Samfundets almindelige Vækst. I den offentlige Ret er denne Opfattelse imidlertid bleven omformet ved Hjælp af Nytteprincippet. Saafremt Værdiforøgelsen kan føres tilbage til en bestemt kommunal Foranstaltning (Vej-anlæg m. v.), vil dette Princip kunne føre til, at det offentlige lægger Beslag paa en vis Del af Værdistigningen til Dækning af de med den kommunale Foranstaltning forbundne Udgifter. I denne Form er Princippet's Anvendelse saaledes anerkendt saa vel i dansk som i fremmed Ret*). En større Rækkevidde kunde Nytteprincippet tilsyneladende faa ved Anvendelse af Begrebet: den kommunale Konjunktur (Kommunens almindelige Udvikling og Vækst), i Særdeleshed saafremt det her ud fra vilde være muligt — under Henvisning til at Værdistigningen var skabt gennem Kommunens Arbejde — at begrunde en Ret for Kommunen til den hele Værdistigning, selv om den her igennem opnaaede Indtægt skulde overstige de hafte Udgifter. Man kan dog ikke blive staaende herved. Den kommunale Konjunktur maa opløses i sine Bestanddele. Denne kan tænkes at være frembragt gennem virkelige kommunale Udgifter, men kan ogsaa være betinget af Forhold, der snarest maa siges at være hidførte gennem Opofrelser fra det hele Samfunds Side. Der kan da blive Tale om en Deling mellem Kommune og Stat**).

*) Jfr. Dr. polit. Frantz Pio: »Kommunal Værdistigningsskat« i dette Tidsskrifts Aarg. 1907.

***) Som et ofte omtalt Eksempel kan nævnes, at de Konjunkturer, der have været Aarsag til det enorme Opsving, den tyske Rigshovedstad har været Genstand for siden 1870, i højere Grad ere frembragte gennem Opofrelser af den preussiske Stat

Denne Konsekvens indeholder i og for sig intet betænkeligt, selv om det praktisk vanskelige, der altid er knyttet til Nytteprincippets Gennemførelse, her særlig vil melde sig. Derimod vil man ud fra Nytteprincippet, der i denne Forbindelse maa opfattes rent finansvidenskabeligt, og som saaledes kun besvarer Spørgsmaalet om, hvorledes de offentlige Udgifter bør dækkes, kun kunne naa frem til en »Betterment«-Afgift, en Dækningsafgift eller hvad man nu vil kalde de Bidrag, der skulle tjene som Dækning for en bestemt offentlig Udgift. Hvis man derfor vil overføre den totale Nyttevirkning af en eller anden offentlig Foranstaltning fra de privates Formueomraade til det Samfund (Stat eller Kommune), der har frembragt den, selv om den herigennem opnaaede Indtægt skulde overstige de hafte Udgifter, vil dette ikke kunne begrundes ud fra det finansvidenskabelige Nytteprincip, men kun ud fra den Betragtning, at det vilde være ubilligt, at de Værdier, der faktisk ere frembragte af det offentlige, ikke ogsaa komme det paagældende Samfund til Gode. En saadan Begrundelse er imidlertid en Anvendelse af Arbejdsteorien og saaledes af socialpolitisk Natur. — Selv dette vil dog ikke kunne føre til en Grundværdistigningsafgift i al Almindelighed, men kun til en Anerkendelse af, at den eventuelle Værdistigning bør overføres til det konkrete Samfund, der bevisligt har frembragt den. Vil man derfor fastholde det berettigede i en kommunal Grundværdistig-

og hele det tyske Rige end ved kommunale Foranstaltninger. Man har derfor ogsaa hævdet, at Kommunen Berlin ikke burde være den eneste Deltager i en eventuel Grundværdistigningsafgift.

ningsafgift, selv om et saadant Bevis ikke kan føres, nødes man til at søge en anden Begrundelse. Standpunktet maa da flyttes. Udgangspunktet kan da ikke være det positive: Kommunen har i Følge den bestemte Udgift Ret til Værdistigningen, men maa blive det negative: den enkelte Grundejer har ikke Retten, da der ikke fra hans Side foreligger nogen Opofrelse, og det saaledes vilde være stridende mod social Retfærdighed at lade ham beholde den. Dette er imidlertid uomtvisteligt en socialpolitisk Begrundelse. Samfundet griber ind i den private Retssfære, fordi de af den private Ejendomsret flydende Konsekvenser her anses for uretfærdige. Det der foregaar er reelt Ekspropriation*), eller da dette Udtryk har en odios Klang, Indskrænkning af den bestaaende Ejendomsret i Form af en af socialpolitiske Betragtninger udledet Skat.

En virkelig Grundværdistigningsafgift vil nemlig aabenbart heller ikke kunne begrundes ud fra Evneprincippet. Man har ganske vist her henvist til, at den «Indtægt», der opstaar gennem en Ejendoms Værdistigning ud over Værdien af den anvendte Kapital, i Lighed med anden funderet Indtægt kunde underkastes en ekstra Skattebelastning. Man maa dog her

*) Dette Synspunkt er mere eller mindre stærkt gjort gældende af Grundværdistigningsafgiftens Modstandere, uden at det er lykkedes Forsvarerne at afvise Tankegangen som ubeføjet. Klarest og skarpest formuleret findes Tanken hos den tyske Forfatter Dr. Brédtt: Die Wertzuwachs an Grundstücken und seine Besteuerung in Preussen, Berlin 1907). Han fastslaar, at Afgiftens Akceptering er det første afgørende Skridt bort fra det individualistiske Samfund. — Det samme er for nylig (Septbr. 1907) hævdet af Professor Scharling i en Artikelserie i Dagbladet »Nationaltidende«.

huske paa, at der i saa Fald er Tale om at tage den hele saakaldte Indkomst*); thi teoretisk er dette naturligvis det eneste holdbare; naar man indskrænker sig til at tage f. Eks. Halvdelen, sker dette jo kun af økonomiske Hensigtsmæssighedsgrunde, fordi det oftest vil være umuligt nøjagtigt at udskille den Værdistigning, der hidrører fra Kapitalanvendelse. Men naar dette er Tilfældet, vil Evneprincippet enten ikke strække til, eller ogsaa maa det udvides til at omfatte det socialpolitiske Moment, og i saa Fald er dette Princip knæsat.

Dette Synspunkt, der her paa Konjunkturgevinstbeskatningens Omraade træder særlig tydeligt frem, rækker langt her ud over; det er dog vanskeligt at sige noget almindeligt om, hvor langt det socialpolitiske Moment fører i Skattepolitikken. Der vil naturligvis ogsaa her — som for al Socialpolitik paa individualistisk Grundlag — eksistere en Grænse, som det hævner sig at gaa ud over. Man maa, saa længe Kapitalopsamlingen og Produktionens Ledelse ligger paa private Hænder, ikke gaa det private Initiativ for nær. Sker dette, vil Samfundsproduktionen lide derunder.

Man kunde her spørge om, hvor vidt man endog-saa kunde naa frem til at stille det socialpolitiske Synspunkt i den Grad i Forgrunden, at en Skat, hvis eneste Formaal var at tilvejebringe en bedre Fordeling, saaledes at det finansielle Udbytte var irrelevant, kunde anses for rigtig. En saadan Konsekvens ligger jo unægtelig i Udgangspunktet, og dette har for adskillige

*) Det hidtil gangse Indkomstbegreb maa tilmed underkastes en ret afgørende Omformning for i det hele taget at kunne ramme Grundens Værdistigning.

været tilstrækkelig Grund til at bryde Staven over den hele Tankegang. Det betænkelige heri falder dog bort, naar man erindrer, at Konsekvensen kun er principiel. Der vil — selv om Konsekvensen anerkendes — ikke være noget til Hinder for at anse den for ubrugbar i praktisk Politik. Her træder en Række andre Synspunkter modificerende ind, og der kan rejses saa vægtige Grunde imod at drive det socialpolitiske Synspunkt saa langt frem i Beskatningen, at det synes ufarligt — selv ud fra en individualistisk farvet Samfundsopfattelse — at akceptere Udgangspunktet.

Ved Beskatning af Konjunkturgevinster optræder det socialpolitiske Synspunkt forholdsvis rendyrket. Bortset herfra vil Synspunktets Akceptering føre til en Modificering af Evneprincippet, og paa denne Maade vil den progressive Skala og en Række andre Modifikationer, der ellers saa nogenlunde svæve i Luften, kunne motiveres principielt. Nogen praktisk Rettesnor for Progressionens Styrke m. v. indeholder Synspunktet naturligvis ikke. — Ogsaa Nytteprincippet vil ud fra en socialpolitisk Betragtning kunne undergaa en Ændring. Rent finansvidenskabeligt vil der kun kunne være Tale om Dækning af Udgifter. Ønsker man at beslaglægge den samlede eventuelle Nyttevirkning, glider man ogsaa her over paa socialpolitisk Grund. — Det vil saaledes ses, at det socialpolitiske Hensyn ikke saa meget manifesterer sig som et selvstændigt Skatteprincip, men snarere er et alment Synspunkt, hvorunder de to hidtil gængse Skatteprincipper — Evnen og Nytten — skifte Karakter.

Det her fremsatte Synspunkt, der naturligvis har Gyldighed ud over Kommunebeskatningen, vil netop

her — i Kommunen — støde paa visse Vanskeligheder. Saaledes vil den enkelte Kommune i Almindelighed ikke som Følge af den kommunale Konkurrence kunne gennemføre Synspunktet over for de mobile Skatteobjekter. Forholdet maa i ethvert Fald ordnes gennem generelle Regler, gældende for Kommunerne som Helhed, men da man trods al Uniformitet burde overlade Kommunerne en vis Frihed med Hensyn til Valget af Skatteformer, vil der dog altid for dette Omraades Vedkommende sættes snævrere Grænser for Synspunktets Gennemførelse i Kommune- end i Statsbeskatningen. En saadan Betænkelighed eksisterer derimod ikke over for de faste Ejendomme.

Resultatet af det her fremstillede bliver da følgende: Stat og Kommune ere skattemæssigt beslægtede, men ikke identiske. De samme Skatteprincipper herske vel begge Steder, men i ulige Forhold. I Staten træde de almene Opgaver, over for hvilke alle maa staa solidariske, mere i Forgrunden, hvorfor ogsaa Evneprincippet her i højere Grad hører hjemme, i Kommunebeskatningen vil Nytteprincippet veje mere til. Det socialpolitiske Synspunkt dels omformer de overleverede Skatteprincipper, dels optræder det mere selvstændigt og rejser i Kommunen først og fremmest Krav om Gennemførelse af en Grundværdistigningsafgift.

Men hvorledes skulle de to Principper, Evne og Nytte, afgrænses over for hinanden. Dette Problem løses bedst, naar man erindrer Skatteprincippernes stærke Samhørighed med Udgifternes Art. Det vil da her udfra være naturligt at gennemføre en Deling af

Udgifterne med Henblik paa henholdsvis Evnens og Nyttens principielle Indhold.

De kommunale Opgaver ere ret uensartede. Som allerede tidligere omtalt er Grænsen mellem Stat og Kommune paa dette Punkt flydende. Meget ofte ville saaledes rent statlige Opgaver være henlagte til Kommunerne. Undertiden vil Aarsagen kun være af rent historisk Natur, men ofte ville praktiske Hensyn kunne tale for at bibeholde en saadan Ordning, idet der til den bedst mulige Gennemførelse af den paagældende Opgave stilles Krav i Retning af lokal Kendskab, individuel Afpassning m. v., der naturligvis vanskelig kan opfyldes af Centraladministrationen (f. Eks. Alderdomsunderstøttelse). Imidlertid ville dog disse Opgaver ogsaa have en kommunal Side, idet den enkelte lokale Kreds under Opgavens Realisering kan ønske at gaa ud over den Grænse, hvortil det hele Samfunds Solidaritet strækker sig. Som Eksempel kan nævnes Skolevæsenet. Det maa her være det hele Samfunds Sag at give alle Lejlighed til at opnaa et vist Maal af Undervisning. Ønsker Kommunen at gaa her udover, maa dette være Staten uvedkommende. Konsekvensen heraf maa blive, enten at disse hovedsagelig statlige Opgaver overflyttes fra Kommunen til Staten, eller at Kommunen, saafremt dette støder paa Vanskeligheder af praktisk administrativ Art, i ethvert Fald holdes skadesløs derved, at Udgifterne delvis dækkes gennem Statstilskud*). At Kommunen i sidste Fald maa bære en

*) I nærværende Tidsskrift, Aargang 1891, har nuværende Skattedirektør Molde skrevet en Afhandling med Titel »Normal-skatten«, hvor han fremsætter Forslag om, at Udgifterne ved de almindelige Samfundsanliggender, navnlig Skole-, Fattig- og

Del af Udgifterne for ikke at blive fristet til en uøkonomisk Liberalitet, er naturligvis kun en praktisk Modifikation. Den Del, som det saaledes af praktiske Grunde vil være rigtigt at lade Kommunen beholde i Forbindelse med den Merudgift, der gaar ud over den for hele Samfundet fælles Grænse, maa derimod udredes af den kommunale Kasse, og da det her drejer sig om Opgaver af solidarisk Natur, maa de eventuelle Skatter hvile efter Evnen. Efter samme Princip maa de kommunale Udgifter dækkes, der staa i Forbindelse med Opgaver, der vel ere af speciel Interesse for den enkelte Kommune, men som dog maa siges at være af almindelig Interesse for alle Kommunens Beboere. Som Eksempler herpaa kan nævnes: Kommunens almindelige Forvaltning samt Opgaver af almen kulturel og social Natur. Ogsaa Kommunernes saakaldte økonomiske Udgifter (Anlæg og Vedligeholdelse af Gader og Veje, Renlighed, Belysning, Brandvæsen, offentlige Anlæg m. v.) kunne til en vis Grad siges at være af almindelig Interesse for Kommunens samtlige Beboere og synes saaledes delvis at maatte dækkes gennem Evneskatter, men den allerstørste Part vil dog i særlig Grad komme visse Klasser inden for Kommunen til Gode, først og

Aldersforsørgelsesvæsen skulle bæres af det hele Samfund i Stedet for — som det nu hovedsagelig sker — af Kommunerne. Imod denne Tankegang i al Almindelighed kan der ikke rejses nogen principiel Indvending, men man maa ikke overse, at disse Opgaver ikke som Helhed ere af samfundsmæssig Natur, og det vilde i ethvert Fald — som af Forf. foreslaaet — være urigtigt selv under Hensyn til det historisk overleverede at lade den Del af disse Udgifter, der skulle udredes af Kommunerne, dækkes gennem Skatter paa faste Ejendomme. Ogsaa over for denne Rest maa Evneprincippet bringes til Anvendelse. Her hører Nytteprincippet ikke hjemme.

fremmest Grundejerne. Disse Udgifter maa derfor dækkes gennem Nytteskatter.

Der kan her opstaa nogen Tvivl om, hvor langt Nytteprincippet her kan bruges. Det lader sig nemlig tænke, at dette Princip kun burde anvendes til at afgøre, hvilke Klasser der i det hele taget skulde dække Udgifterne, medens derimod Fordelingen inden for den paagældende Klasses enkelte Medlemmer burde foregaa efter Solidaritetsprincippet (Evnen). Spørgsmaalet er af ret stor Betydning og kommer bl. a. frem, naar man skal afgøre, hvorvidt der ved Beskatning af faste Ejendomme, Næringsbrug m. v. skal tages Hensyn til en paa Skatteobjektet eventuelt hvilende Gæld eller ikke. Skal Evneprincippet anvendes, maa dette besvares bekræftende, medens man som Maalestok for Nytten med Rette vil tage Bruttoudbyttet. Man kunde ganske vist sige, at der i Virkeligheden her foreligger en Analogi til det Forhold, der fremkommer, naar en eller anden Opgave, der er bleven henvist til Kommunen som denne særlig vedrørende, inden for Kommunen dækkes gennem almindelige Skatter. Paa samme Maade som Kommunen staar solidarisk over for saadanne Lokalopgaver, staar inden for Kommunen den enkelte Klasse solidarisk over for de Opgaver, der ere af særlig Betydning for netop denne Klasse. Denne Slutning vilde dog ikke være rigtig. Man overser herved, at der ved Siden af den formelle Forskel ogsaa bestaar en reel, idet de Opgaver, over for hvilke Evneprincippet bør anvendes, ere af kulturel eller social Natur, medens de kommunale Udgifter, der bør dækkes af de enkelte Klasser, ere af økonomisk Natur. Der er her Tale om, at Kommunen ved Siden af at fyldest-

gøre et alment Behov, yder en enkelt Klasse en Tjeneste af økonomisk Værdi, og Særskatten maa følgelig udredes i Forhold hertil*).

Uden for de egentlige Skatter, der ere behandlede i det foregaaende i Forbindelse med de Udgifter, til hvis Dækning de bør anvendes, falde »Gebyrer« og »Bidrag«. Disse Afgifter udledes let af Nytteprincippet.

Et Gebyr er Betaling for Benyttelsen af en offentlig Indretning, der gaar ud over den Fordel, der kommer alle til Gode gennem Indretningens Eksistens. Ved Gebyrets Fastsættelse vil det være rimeligt at tage Hensyn til den Omkostning, den specielle Benyttelse har foraarsaget, men det er iøvrigt ikke nødvendigt at blive staaende herved; Nytteprincippet (selv om det er kombineret med det socialpolitiske Hensyn) vil dog altid sætte en Grænse for Gebyrets Størrelse i den Fordel, den enkelte har haft af den specielle Tjeneste.

*) At man ogsaa her har villet anvende Evnen, hænger sikkert sammen med, at man efter at have fastslaaet, at Skatteprincippet er Evne og Gebyrprincippet Nytte, nødes til at hævde, at kun de Afgifter ere Skatter, der hvile paa Evnen. Da de her nævnte Afgifter imidlertid altid have været opfattede som Skatter og ogsaa ere Skatter, maa de følgelig hvile paa Evnen. Der er naturligvis intet at indvende mod Slutningens Rigtighed, naar Forudsætningen er korrekt, men dette kan ikke indrømmes. Skatteprincippet er Evne og undertiden Nytte. Skat hører ikke op med at være Skat, fordi den paalægges efter Nytten. Der er ikke her Plads for en nøjere Behandling af dette rent teoretiske Problem: den korrekte Grænselinie mellem Skat paa den ene Side og Bidrag og Gebyrer paa den anden Side. Et vigtigt Kriterium er naturligvis Afgiftens Almindelighed, men det maa anses for tilstrækkeligt, at Afgiften hviler paa en hel Klasse af Objekter efter visse almindelige Kendetegn, hvorigennem den modtagne Specialfordel saa nogenlunde giver sig Udtryk.

Gebyrerne ville i Almindelighed kun blive anvendte paa de Udgiftsomraader, hvor Evneprincippet hersker, og ville saaledes først og fremmest findes i Tilknytning til de egentlige Kulturformaal (f. Eks. Skolegebyrer). Ogsaa i Forbindelse med de saakaldte kommunale Regaler (Vand-, Gas-, Elektricitetsværker m. v.) vil der kunne blive Tale om Gebyrer, nemlig forsaavidt de Tjenester, der herigennem ydes, menes at have en saadan samfundsmæssig, almen kulturel Betydning, at det vil være berettiget delvis at dække Udgifterne gennem Evneskatter. I modsat Fald vil Betalingen for disse Tjenester enten blive en Pris, naar Synspunktet er, at den paagældende kommunale Virksomhed skal bære sig, eller — reelt — en Forbrugsskat, naar der fremkommer Overskud.

Derimod ville de saakaldte Bidrag blive anvendte, naar der er bleven ydet enkelte Individier særlige Fordele, uden at det er muligt at faa Dækning herfor ved Hjælp af Gebyrer. Gebyr forudsætter en Benyttelse, og undertiden vil en speciel Fordel i Form af en Værdistigning kunne opstaa som Følge af en kommunal Foranstaltning, uden at der foregaar en Benyttelse af en kommunal Indretning. Det vil da være nødvendigt at kræve en særlig Betaling.

For Fuldstændigheds Skyld skal endnu kun nævnes, at der ogsaa i Kommunen vil være god Anvendelse for Afgifter, hvor det finansielle indgaar Forbindelse med eller maaske endogsaa træder tilbage for andre Formaal, f. Eks. en Brændevinsskat, hvorved man søger at begrænse Drikkeondet.

Det Forhold, i hvilket de her fremsatte Principper skulle anvendes i den kommunale Beskatning, vil natur-

ligvis være ret forskelligt for de forskellige Kommuner, afhængigt som det er af de konkrete kommunale Udgifters Art. Man kunde af denne Grund tænke sig Fastsættelsen heraf overladt til de enkelte Kommuners fri Afgørelse. Dette vilde dog ikke være tilraadeligt. Tilfældighed og Vilkaarlighed vilde da komme til at herske i den kommunale Skattepolitik. De almindelige Synspunkter maa fastslaaes af Statsmagten, dels for at tilvejebringe den fornødne Ensartethed og dels for at undgaa de oprivende Klassekampe, der nødvendigvis maatte opstaa, idet de forskellige Klasser hver for sig vilde søge at vælte Skattebyrden over paa de andre. Det vilde dog være uheldigt en Gang for alle at fastsætte en Ordning, der maaske — selv om den var nøje afpasset efter de nugældende Forhold — efterhaanden kunde blive forældet; f. Eks. vilde en absolut Begrænsning af en eller anden Del af Skattesystemet eller en Fastsættelse af et konstant Forhold mellem Skattesystemets enkelte Led være i Strid med det foran udviklede, i Følge hvilket de forskellige Skatter maa rette sig efter de Udgifter, de ere bestemte til at dække. Normen for Princippernes gensidige Afgrænsning maatte tværtimod være af en saa bøjelig Natur, at den af sig selv indstilledes efter de ændrede Forhold, og denne Fordring synes bedst at kunne opfyldes derigennem, at man nøje præciserede de Udgiftsomraader, inden for hvilke de forskellige Principper skulle være raadende. Det vilde maaske være rimeligt, at der gaves et Spillerum, inden for hvilket de lokale Forhold kunde virke modificerende ind paa Normens praktiske Gennemførelse. —

For at give en Antydning af de Konsekvenser,

der indeholdes i de ovenfor fremsatte Bemærkninger, skal jeg i det følgende forsøge at anvende de skitserede Skatteprincipper noget mere konkret ved at gennemføre en Deling af de kommunale Udgifter i Overensstemmelse med disses Karakter. Et saadant Forsøg vil naturligvis ikke kunne foretages uden en vis Grad af Vilkaarlighed, og der vil ofte højst kunne være Tale om et mere eller mindre rigtigt Skøn; jeg skal derfor heller ikke fastholde, at jeg altid har truffet det rette, men bede Dem optage Forsøget som en Illustration til mine teoretiske Betragtninger.

Med Hensyn til de Opgaver, der i Almindelighed først og fremmest opfattes som kommunale, men som i Virkeligheden hovedsagelig ere af samfundsmæssig Karakter, er Statens Forpligtelse til at bære en Part af Udgifterne i større Omfang gennemført for Alderdomsunderstøttelsens og Skoleundervisningens Vedkommende. Af Alderdomsunderstøttelsesudgifterne udreder Staten som bekendt Halvdelen og til Folkeskolevæsenet udgjorde dens Andel efter Loven af 1899 i 1905—06 en Femtedel af samtlige Udgifter, og vil, saafremt den ny Lønningslov gennemføres, antagelig stige til henimod en Fjerdedel. Under Forudsætning af, at det anerkendes, at disse Opgaver væsentlig ere af samfundsmæssig Karakter, er der principielt ingen Grund til at standse allerede her, men praktiske Hensyn ville dog nærmest tale for at overlade det til Forholdenes Udvikling at rejse yderligere Krav.

Med Hensyn til den tredje store kommunale Udgiftspost — Fattigvæsenet —, hvis samfundsmæssige Karakter næppe kan omtvistes, kan det derimod ikke anses for ubetimeligt at rejse Fordring til Staten om

at overtage en Del af de stadig stigende Udgifter. Staten udreder til dette Formaal nu kun ca. $\frac{1}{4}$ Mill. Kr. (Understøttelse til saadanne Personer, som ikke have Forsørgelsessted i nogen bestemt dansk Kommune og Tilskud til de fattiges Kasse i Følge Lov af 1904), og selv om man tager Hensyn til, at de kommunale Fattigudgifter udgøre et af Fordelingskriterierne for de $1\frac{1}{2}$ Mill. Kr., der efter Loven af 1903 aarlig reparerer paa Kommunerne, bliver dette dog kun en ringe Part i Sammenligning med Kommunernes betydelige Udgifter til dette Formaal ($8\frac{1}{2}$ à 9 Mill. Kr.). Det kunde synes rimeligt at stille Krav om, at Staten i Lighed med Alderdomsunderstøttelsesudgifterne overtog Halvdelen af Fattigudgifterne. En noget lignende Betragtning vilde ogsaa føre til, at Staten maatte bære en Del af de kommunale Udgifter til Rets- og Politivæsenet. Da de lokale Forhold her ville være ret forskellige, og denne Opgave saaledes faar et noget stærkere lokalt Præg, maa Statens Andel her sættes noget lavere (eksempelvis til en Tredjedel).

Det samlede Statstilskud til Kommunerne vilde da (bortset fra Statens Part af Alderdomsunderstøttelses- og Skoleudgifterne) udgøre ca. $6\frac{1}{4}$ Mill. Kr. i Stedet for som nu $1\frac{1}{2}$ Mill. Kr. Selv en mindre Forhøjelse af Statstilskuddet, der iøvrigt — om nødvendigt — synes at burde dækkes gennem en Forhøjelse af Formue- og Indkomstskatten, vilde naturligvis være ønskelig, men i ethvert Fald burde Statstilskuddet i Stedet for at være bunden til den nugældende faste Grænse staa i et vist Forhold til de kommunale Udgifter, der hidrøre fra de her nævnte delvis statlige Opgaver. Den resterende Part af de tre omtalte Udgiftsposter,

der altsaa blev liggende paa Kommunerne, maatte dækkes gennem Evneskatter.

Jeg skal i denne Forbindelse nævne, at der paa den anden Side sikkert vilde være god Grund til i noget højere Grad, end det nu i Almindelighed sker, at lade Kommunerne yde Bidrag til delvis Dækning af Statsudgifter, der komme enkelte Kommuner særligt til Gode. Princippet er f. Eks. brugt ved Ordningen af de københavnske Banegaardsforhold og paatænkt ved Udvidelsen af Statshavnen i Esbjerg, men der kunde sikkert gives det en endnu videre Anvendelse. Man bevæger sig ganske vist her paa et noget usikkert Grundlag. Princippet vil nemlig ikke faa nogen større Rækkevidde, med mindre man vil gaa ud over de egentlige økonomiske Udgifter og bringe det til Anvendelse ogsaa, hvor den paagældende Statsudgift har et kulturelt Formaal. I saa Fald vil det naturligvis ofte bero paa et ret løst Skøn, om der i det hele taget foreligger en Særfordel af en saadan Karakter, at det vil være rigtigt at lade Kommunen yde et Vederlag herfor, og endnu vanskeligere at maale den Fordel, som den enkelte Kommune eventuelt har modtaget.*)

Det er allerede nævnt, at Nytteskatter særlig skulle bruges til Dækning af de egentlig økonomiske Udgifter (Gader, Veje, Belysning, Brandvæsen m. v.). Alle disse

*) Det er vel saaledes uomtvisteligt, at de Byer, hvor der f. Eks. findes Universiteter, højere Statsskoler, videnskabelige og kunstneriske Samlinger, Statsteater, Appelretter, Garnisoner eller nogen af de forskellige Statsinstitutioner, hvoraf der nu eksisterer utallige, have specielle Fordele heraf. Det vil derimod være vanskeligt at finde en Rettesnor for Afgørelsen af, hvor meget saadanne Byer rettelig bør betale for disse Særfordele.

Udgifter gaa i mere eller mindre Grad ud paa at gøre Kommunens Jord bedre skikket til Byggegrund, mere tiltrækkende som Beboelsessted og betyde saaledes Udgiftsformindskelse for Grundejerne. De direkte Virkninger af den her omtalte kommunale Virksomhed bliver som Følge heraf en Indtægtsforøgelse for denne Klasse, der, med mindre det modvirkes, efterhaanden vil blive kapitaliseret i Form af en Stigning af Ejendomsværdierne. Dette Forhold motiverer en Særskat paa Grundejerne. En saadan Særskat kunde udelukkende bygges op paa det rene finansvidenskabelige Nytteprincip, og i saa Fald maatte Skatten være bunden til ikke at overstige de Udgifter, til hvis Dækning Skatten skal tjene. Man vilde tilmed ikke engang kunne kræve fuld Dækning. Man maa nemlig anerkende, at vel vedligeholdte og vel oplyste Gader for ikke at tale om offentlige Parker o. l. ogsaa ere af Betydning for Byens Beboere i sin Helhed, og i saa Fald burde en Del af disse Udgifter dækkes gennem Evneskatter.

Herimod kan man dog gøre gældende, at den Nyttevirkning, som den kommunale Virksomhed paa dette Omraade afsætter for Grundejerne, meget vel kan overstige de Udgifter, som Foranstaltningernes Gennemførelse har kostet Kommunen. I saa Fald vil der ud fra et socialpolitisk Synspunkt ikke være noget til Hinder for at kræve samtlige Udgifter dækkede af Grundejerne, ja der vilde ikke engang kunne rejses nogen principiel Indvending mod, at Skatten oversteg Udgifterne.

Man kunde naturligvis mene, at en saadan Særskats Betydning kunde gøres illusorisk derigennem, at

den væltedes over paa Beboerne i Form af stigende Husleje. Dette ret vanskelige Problem skal jeg dog ikke her tage op i sin Helhed, men kun gøre opmærksom paa, at saafremt den Forudsætning, hvorpaa Særskatten bygger, er rigtig, nemlig at den her nævnte kommunale Virksomhed giver sig Udslag i en Indtægtsforøgelse for Grundejerne, sker der ingen Overvæltning. I saa Fald beskærer Kommunen kun den ekstraordinære Profit, Grundejerne ellers vilde kunne indkassere. Hvis Skatten saaledes virker i Overensstemmelse med sit Formaal — at opsluge den som Følge af Kommunens Foranstaltninger opstaaede Indtægtsforøgelse og altsaa hindre Kapitalisering — vilde der kun blive ringe Plads for en Grundværdistigningsafgift. Helt overflødig vilde den dog ikke blive, eftersom Værdistigningens Aarsag ogsaa kan ligge uden for den kommunale Virksomhed. Men det er naturligvis klart, at en Grundværdistigningsafgift faar endnu større Betydning, naar man erindrer, at det trods al Umage er umuligt at tilvejebringe en nøje Overensstemmelse mellem Skat og Nyttevirkning. I saa Fald vil der ogsaa — trods en Særskat paa Grundejerne — kunne tænkes en Værdistigning, der har sin Rod i kommunale Foranstaltninger. Man kunde ud fra denne Erkendelse endogsaa foretrække at lade en Grundværdistigningsafgift træde fuldstændig i Stedet for en almindelig Nytteskat, og det skal erkendes, at dette kunde synes det ideale, saafremt der ikke til en Grundværdistigningsafgift var knyttet endnu større praktiske Vanskeligheder. Viser det sig imidlertid, at Afgiften lader sig udforme i Overensstemmelse med de teoretiske Krav, kan det tænkes, at den efterhaanden vil gøre en Nytteskat paa faste Ejendomme

baade overflødig og ubillig. Dette hører dog Fremtiden til. Foreløbig synes denne Skat vedblivende at være et nødvendigt Led i et kommunalt Skattesystem.

Som Udgangspunkt for Bestemmelsen af, hvor stor en saadan Skat bør være, maa man — som nævnt — tage Kommunens egentlige økonomiske Udgifter; det vil tilmed i Almindelighed vise sig nødvendigt at blive staaende her, da det vil være ret vanskeligt at finde nogen anden Maalestok for den paagældende Nyttedyrkning. Ved Skattens nærmere Fastsættelse maa man tage Hensyn til den eventuelle Grundværdistigningsafgifts Form eller til, i hvilket Omfang der anvendes særlige Bidrag (til bestemte Gaders Asfaltering m. v.). Eksisterer denne Art af Afgifter ikke, synes det rigtigt at stille Krav om, at Nytteskatten i ethvert Fald skal yde fuld Dækning for de Udgifter, der i særlig Grad komme Grundejerne til Gode. Skatten bør formes som en Ejendomsskyld, og da den hviler paa Nytteprincippet, bør der ikke tages Hensyn til den eventuelt paahvilende Gæld.

Foruden Grundejerne er der ogsaa en anden Klasse, der i højere Grad end Skatteyderne som Helhed høster Fordel af den kommunale Virksomhed. Det er de Næringsdrivende, særlig den store Industri. Det maa dog indrømmes, at Sammenhængen her ikke er saa tydelig som for de faste Ejendommers Vedkommende, og dertil kommer, at Konkurrencens nivellerende Tendens i Almindelighed vil hindre en direkte fra den kommunale Virksomhed hidrørende Kapitalisering af eventuelle Særfordele. Selv om nu dette er Tilfældet, vil dog alene den Omstændighed, at Handels- og Industrikapitalen fortrinsvis søger hen til de store og

stærkt voksende Kommuner, være et tilstrækkeligt Kendetegn paa, at Profitniveauet her gennemgaaende ligger højest. Det vil dog være vanskeligt at føre dette Forhold tilbage til bestemte kommunale Udgifter, og man maa nøjes med at henvise til Kommunens Vækst i al Almindelighed, den lette Afsætning, den livlige Trafik, de gode Forbindelser med de store Markeder, den lette Adgang til at faa tilstrækkelig Arbejdskraft som Aarsager, der her virke tiltrækkende. En Særafgift lader sig derfor vanskeligt begrunde undtagen ud fra den socialpolitiske Betragtning, at det synes ubilligt, at en enkelt Klasse i særlig Grad skal høste Fordelene af den kommunale Udvikling uden at yde et Ekstrabidrag til Dækning af de stigende kommunale Udgifter, der altid ledsage en kraftig kommunal Vækst. Tilmed paaføre særlig de store industrielle Bedrifter ofte — i ethvert Fald indirekte — Kommunen betydelige Udgifter, idet de foranledige en stærk Tilstrømning af Arbejdskraft, der for Kommunen betyder større Skole- og Understøttelsesudgifter. Med Hensyn til en enkelt af disse Udgiftsposter — Alderdomsunderstøttelsen — kunde man yderligere erindre om, at medens Udgifterne her i Landet bæres af Stat og Kommune i Forening, har man andetsteds medtaget Arbejdsgiverne som Bidragydere. Saafremt det berettigede heri anerkendes, kunde ogsaa dette Moment pege i Retning af en Næringskat, der i saa Fald delvis kunde betragtes som et Alderdomsunderstøttelsestilskud fra Arbejdsgiverne. Ogsaa et skatteteknisk Hensyn kunde jeg nævne. Indkomstskatten rammer som bekendt de fast normerede Indtægter forholdsvis for haardt, idet Driftsherreindtægten ofte vil unddrage sig de skatte-

ansættende Myndigheders Iagttagelse. En mindre Næringsskat kunde saaledes alene af denne Grund motiveres som udfyldende Indkomstskattens Mangler.

Da der over for en Næringsskat i Modsætning til Skat paa faste Ejendomme mangler et fast Holdepunkt i bestemte Udgifter, til hvis Dækning Næringsskatten fortrinsvis skal tjene, vil det her komme til at bero paa et praktisk Skøn, hvor meget denne Skat burde indbringe. I de preussiske Byer giver Næringsskatten ca. 10 pCt. af den samlede Skatteindtægt, men da den her i Landet i Forhold til den bestaaende Ordning vilde betegne noget nyt*), vilde det være rimeligt at nøjes med mindre.

Med Hensyn til den eventuelle Næringsskats Form synes den preussiske at være ret tjenlig. Valgte man denne, vilde Skattekriterierne blive Udbyttet kombineret med den anvendte Kapital**). Anvendelig vilde det ogsaa være at kombinere Udbyttet med Huslejen og Antallet af beskæftigede Arbejdere, saaledes som det er blevet foreslaaet i Sachsen †).

De Synspunkter, der føre til en Næringsskat, ere gennemgaaende noget stærkere socialpolitisk farvede end Udgangspunktet for en Særskat paa faste Ejen-

*) Noget fuldstændigt nyt vilde Skatten derimod ingenlunde være. idet der som bekendt i København fandtes en Næringsskat før Omordningen i 1861.

***) Angaaende den preussiske Næringsskats nærmere Ordning se Adolph Jensen: »Den preussiske Skattereform« i nærværende Tidsskrifts Aargang 1894; den Tilladelse, de preussiske Kommuner have, til at fravige den almindelige Form, er kun bleven benyttet i meget ringe Grad.

†) H. v. Nostitz: Die projektierte Neuordnung des Gemeindesteuerwesens im Königreich Sachsen, Finanz-Archiv XXI.

domme, der alene indtil en vis Grænse lader sig be-
 grunde ud fra det finansvidenskabelige Nytteprincip.
 Det kunde som Følge heraf ligge nær at lade dette
 præge selve Skattens Form. I saa Fald vilde der ikke
 saa meget blive Tale om en Skat efter preussisk
 Mønster, men snarere om en Skat i Lighed med en
 Værdistigningsafgift paa faste Ejendomme, altsaa en
 Afgift af industrielle og kommercielle Konjunktur-
 gevinster. En saadan Skat hører imidlertid endnu
 Fremtiden til, men da jeg nu er kommen i Berøring
 med Tanken, skal jeg dog tilføje, at Forudsætningen
 for Realiseringen af en saadan Skat i ethvert Fald
 maatte være en mere aaben og for det offentlige til-
 gængelig Forretningsførelse, end der nu hersker. Et
 Forsøg paa at fremtvinge dette kunde maaske blive
 nødvendigt, saafremt Monopoltendenserne vedblivende
 tage Fart. Iøvrigt skal jeg ikke prøve paa at føre et
 Forsvar for en Skat af denne Form. Ganske vist er
 den en principiel Konsekvens af mit Hovedsynspunkt,
 men de praktiske Vanskeligheder, der ere forbundne
 med dens Gennemførelse, vilde sikkert foreløbig være
 uovervindelige.

Den Udgiftssum, der bliver til Rest for Kommunen,
 efter at Statstilskud, Nytteskatter, Bidrag, Gebyrer og
 Indtægter af kommunale Aktiver ere komne til Fradrag,
 maa dækkes gennem Evneskatter. Hvilke Former, der
 bedst opfylde de teoretiske Krav her, skal jeg ikke
 komme nærmere ind paa. Jeg skal kun erindre om,
 at det socialpolitiske Synspunkt ogsaa her har sin Be-
 rettigelse, modificeret af Hensyn til det økonomisk
 forsvarlige og praktisk gennemførlige.

Jeg skal til Slut kun fremsætte et Par Bemærk-

ninger angaaende det skitserede Skattesystems finansielle Konsekvenser i Sammenligning med det bestaaende. Jeg tillægger ikke disse Bemærkninger nogen absolut Betydning, men fremsætter dem kun som angivende Retningen bort fra det overleverede.

I Provinsbyerne udgjorde Skatterne paa faste Ejendomme før Reformen i 1903 ca. 1 Mill. Kr. Hertil er siden kommen den kommunale Ejendomsskyld, der ikke kan overstige Differensen mellem den tidligere — nu ophævede — Bygningsafgift til Staten og Stats-ejendomsskylden; de faste Skatter naaede i 1905—06 1,765000 Kr. De egentlig økonomiske Udgifter udgjorde imidlertid i samme Aar omtrent 2 Mill. Kr., og under Forudsætning af, at Særskatten paa de faste Ejendomme i ethvert Fald bør give fuld Dækning for disse Udgifter, maa Grundejerne yderligere udrede mindst 200000 Kr. Samtidig burde naturligvis de gamle kommunale Ejendomsskatter (Grundskatten og Husskatten) moderniseres. Deres ringe Højde kommer i denne Forbindelse til at virke som en Fordel, idet en Omformning, der altid er betænkelig, som Følge heraf kan gennemføres uden at gribe for stærkt ind paa privat Formueomraade. Det var i høj Grad ønskeligt, om de stærkest voksende Byer vilde forsøge en Grundværdistigningsafgift. Det kunde maaske i saa Fald af praktisk-politiske Grunde være rigtigt ikke samtidig at stille Krav om en Forhøjelse af de andre Ejendomsskatter. Vinder Værdistigningsafgiften derimod ikke Bifald, synes et saadant Krav ikke at kunne afvises. — Statstilskudet (bortset fra Statens Andel af Alderdomsunderstøttelses- og Skoleudgifterne) udgjorde i Provinsbyerne i 1905—06 kun 320000 Kr. Efter det

foran bemærkede angaaende Statens Forpligtelse til at udrede en Part af Fattigudgifterne og af Udgifterne til Rets- og Politivæsenet, maatte denne Sum forhøjes til 1,2 Mill. Kr. Sætter man yderligere skønsvis den eventuelle Næringsafgift til en halv Mill. Kr. (5 pCt. af den samlede Skatteindtægt), hvilket vilde være yderst moderat, ville de personlige Skatter (efter Evnen) gaa ned fra 7,1 til 5,5 Mill. Kr. eller med 1,6 Mill. Kr. Dette vilde muliggøre en noget mindre kraftig Udnyttelse af de kommunale Regaler. Gennemsnitlig synes i Provinsbyerne Vandværkerne at forrente sig med 6 à 7 pCt. og Gasværkerne endogsaa med 12 pCt. Man har ganske vist, tvungen af den finansielle Nødvendighed, søgt at retfærdiggøre en saadan Politik ved at hævde, at disse Forbrugsskatter ramte Skatteevnen ret fornuftigt, men man vilde maaske dog give Slip paa denne Begrundelse, naar den finansielle Situation ikke længere krævede det. Iøvrigt vilde man ved den her antydede Ordning ikke blot tilvejebringe en Skattelettelse, men man vilde yderligere lægge en solid finansiell Basis, idet de kommunale Indtægter vilde have opnaaet den nu saa haardt savnede Elasticitet.

For København vil en tilsvarende Betragtning føre til en Særskat paa Grundejerne paa 3,7 Mill. Kr., saa stor en Sum udgør nemlig de »økonomiske« Udgifter her. De faste Ejendomme udrede imidlertid et samlet Skattebeløb paa 6,1 Mill. Kr. Heraf er dog Areal-skatten ganske sikkert en Huslejeskat, og det vil derfor i denne Forbindelse være tilladeligt at se bort fra denne. Det er ogsaa kun under Forudsætning af, at Skatten opfattes paa denne Maade, at det vil være rigtigt — saaledes som det er foreslaaet — at bevare

Arealet som Skattegrundlag. Lader man saaledes Arealskatten ude af Betragtning, synes de paa de københavnske Grundejere hvilende Særskatter — selv medindbefattet den foreslaaede Grundværdistigningsafgift — ikke for høje. Arealskatten gav nemlig de 3,1 Mill. Kr., saaledes at de Skatter, der maa begrundes ud fra Nytteprincippet, nu kun giver godt 3 Mill. Kr. mod en Udgift paa 3,7 Mill. Kr. til de egentlig økonomiske Formaal. Man kunde snarest være tilbøjelig til at mene, at de her nævnte Skatter var for lave, hvis ikke denne Mangel vilde blive afhjulpen gennem Værdistigningsafgiften. Statstilskuddet efter Loven af 1903 udgjorde for København i 1905—06 kun 228000 Kr., men vilde i Overensstemmelse med det foran nævnte komme op paa 1,8 Mill. Kr. Saafremt man imidlertid i højere Grad, end det nu sker, vilde medtage Kommunerne som Bidragydere til Gennemførelse af Statsopgaver, der særlig var til Gavn for enkelte Kommuner, vilde København her komme til at yde et klækkeligt Bidrag, og Statstilskuddet vilde da blive i samme Grad mindre. Regner man med en Næringsskat paa 800000 Kr. (6 à 7 pCt. af den samlede Skatteindtægt) og med en Forøgelse af Statstilskuddet paa 1 Mill. Kr., vilde dette betyde en samlet Indtægtsforøgelse paa 1,8 Mill. Kr. I saa Fald kunde man maaske ogsaa her i Byen tage under Overvejelse, om ikke de kommunale Regaler kunde udnyttes noget mindre kraftigt og maaske yderligere foretage en mindre Nedsættelse af Arealskatten. Denne Skat virker som nævnt aabenbart som en Huslejeskat og vilde iøvrigt ogsaa — saafremt den virkelig var en Særskat paa Grundejerne — være urigtig. Som Huslejeskat er den imidlertid ingenlunde

ideal. Selv om man principielt eller af praktiske Grunde er Tilhænger af en Huslejeskat, vil den københavnske Arealsskat i ethvert Fald ikke være tilfredsstillende. Gennem en mindre Nedsættelse af Arealsskatten kunde man maaske ogsaa bane Vejen for Grundværdistigningsafgiften, der naturligvis — i Særlighed naar den betegner en Forøgelse af de eksisterende Ejendomsskatter — vil blive mødt med kraftig Modstand fra Grundejernes Side.
